

RECHERCHE D'ACCOMPAGNEMENT

POUR LA GESTION DES AIRES PROTEGEES AU SUD

Atelier 4 Outils d'accompagnement à la gestion des aires protégées

Le 4 février 2011 - Cirad Campus de Lavalette Salle 40

COMPTE RENDU - SYNTHÈSE DE DÉBATS PAR AURELIE BINOT ET CHARLES DOUMENGE (CIRAD)

- Thème général :

Principaux verrous de connaissances et verrous méthodologiques qui se posent pour la co-construction, entre les différentes parties prenantes, d'une représentation partagée de l'aire protégée, de ses objectifs et de son schéma de gestion.

Quelle est la place de la recherche-action dans les processus d'identification et de gestion des AP ?

Comment faire en sorte que les avancées de la recherche aient un impact sur la gestion de l'AP en termes de prise de décision, d'évolution des pratiques des gestionnaires ?

- Introduction

Mots d'accueil : Charles Doumenge

Session 1 : La notion de « performance » des aires protégées (AP) du Sud et ses multiples représentations

Animation : Alain Billand

Exposés introductifs :

Simon Popy. *Indicateurs de biodiversité : du pourquoi au comment*

Bora Masumbuko. *La démarche d'évaluation des aires protégées mise en place par l'UICN en Afrique de l'Ouest et en Afrique Centrale*

Exposés introduisant la table ronde :

Sébastien Luc Kamga Kamdem. *Le réseau d'aires protégées d'Afrique centrale et la recherche*

Gilbert David. *Les indicateurs de gouvernance issus d'un processus de co-construction avec les gestionnaires des Aires marines protégées (AMP)*

Les deux premières interventions ont porté sur les processus de mobilisation des acteurs pour la gestion d'une aire protégée, et se sont focalisées sur la définition d'indicateurs de suivi et d'évaluation avec les opérateurs de gestion.

Les débats ont mis particulièrement en évidence la relativité des systèmes d'indicateurs : « pour qui » et « pour quoi » les indicateurs de suivi/évaluation sont définis. La notion de performance d'une AP n'a de sens que mise en relation avec les enjeux particuliers d'un groupe d'acteurs et les perceptions que développent différents groupes d'acteurs autour de la finalité d'une AP en fonctions de conflits d'intérêts et de jeux de pouvoir particuliers. On en déduit l'absolue nécessité d'établir en

amont de tout processus de suivi/évaluation un diagnostic des acteurs potentiellement concernés pour comprendre « qui veut quoi ? », les enjeux et intérêts à agir sur chaque site de conservation. Les processus de gestion devraient être analysés dans ce cadre là, notamment en ce qui concerne les rôles et statuts de l'Etat dans différentes situations (ex. de transfert de pouvoirs de police de l'Etat congolais à la fondation *African Parks* ; ex. des situations d'insécurité politique extrêmes en Afrique centrale etc.). Parallèlement, la question de l'intérêt général » se pose également, quand on examine la légitimité des différents acteurs impliqués dans un processus de gestion. Est-ce que l'Etat est toujours à même de représenter et de défendre cet intérêt général ? A quelle échelle la notion de « général » se définit-elle ? Dans la perspective de la définition d'un « intérêt général », quels sont les avantages et inconvénients des démarches participatives ?

Dans quelle mesure les processus de financement peuvent-ils être indépendants des processus de décision ? (ex. financement de la gestion des AP d'Afrique centrale à 95% par des bailleurs internationaux, comment cela a-t-il un impact sur la légitimité et la souveraineté des états pour définir les orientations de gestion ?)

La dichotomie scientifiques/décideurs est limitante. D'une part, il existe une palette d'acteurs qui interviennent dans la décision sans être formellement des « décideurs ». D'autre part, le collectif de scientifiques est lui aussi multiforme. Ces catégories défendent elles aussi des postures idéologiques et s'inscrivent dans des référentiels socioculturels qui devraient être mises à jour dans le cadre du processus de co-construction et de choix d'outils de gestion, qui de fait ne sont pas « neutres », afin de mieux maîtriser les impacts de ces choix sur la gestion de l'AP (ex. opposition homme/nature typiquement occidentale).

Les organisations internationales tendent aujourd'hui à proposer des démarches extrêmement standardisées, totalement maîtrisées par des acteurs institutionnels, et basées sur des données « de terrain » simplifiées à l'extrême et collectées sur des pas de temps très courts (MARF, RAPAM etc.) qui cherchent à produire un système de suivi/évaluation global, non détaillé. Ces systèmes d'indicateurs ne se réfèrent pas à des services et fonctions environnementales rendus par les socio-écosystèmes AP. Ils ne prennent pas non plus en compte la dimension historique de la gestion d'une AP, ainsi que des éléments complexes relatifs à la gestion des questions foncières pourtant incontournables dans une démarche d'aménagement du territoire. Cela pose donc la question de la différence des décalages des échelles de temps entre acteurs concernés par la gestion d'une AP (temps des décideurs versus temps des chercheurs versus temps des dynamiques territoriales¹). Mais aussi celle de l'emboîtement des échelles spatiales : un « décideur » considérera « son » réseau d'AP à une échelle régionale et y projettera des priorités de gestion qui seront évaluées à l'aune de certains indicateurs, versus éleveur transhumant, versus ethnologue travaillant avec un petit groupe ethnolinguiste micro-local etc.)

Ces démarches sont affichées comme participatives et sont légitimées sur cette base, en revendiquant le fait que « tout le monde est impliqué ». Les inévitables choix, jeux d'acteurs et luttes de pouvoir dans le processus de définition des « parties prenantes » sont occultés. Selon les cas, ce processus de priorisation est affiché comme « transparent » (ex. modélisation d'accompagnement), dans d'autres il est occulté et le travail collectif de choix et d'articulation des données utiles au système de suivi/évaluation constitue une boîte noire (ex. METT où le choix des acteurs impliqués semble implicite).

→ Quels sont les impacts, sur la gestion de l'AP, de la priorisation des différentes communautés d'acteurs « impliqués » représentées dans un processus de suivi/évaluation ? Est-ce que la

¹ Le temps des cartes et celui des territoires... (chercheur/décideurs versus riverains)

transparence (ou l'absence de transparence) de ce type de processus a un impact à court, moyen ou long terme sur la gestion de l'AP ?

→ Quelle alternative peut-on proposer à ces méthodes rapides pour mieux rendre compte des réalités socioéconomiques et sociopolitiques particulières d'un site, et définir des indicateurs de suivi/évaluation plus fins ?

→ Concernant les données écologiques, censées être au cœur de la démarche, ces méthodes sont-elles satisfaisantes pour la définition d'indicateurs de suivi/évaluation pertinents, malgré leur décalage avec les démarches SE ?

→ Existe-t-il une particularité de la gestion des AP « à la française » ? Les systèmes d'indicateurs sont-ils les mêmes entre les approches « à la française » et « à l'anglo-saxonne » (ex. démarche extrêmement standardisée de l'UICN) ? A quelles prises de positions idéologiques les deux démarches se rattachent-elles ? Quels en sont les impacts sur la gestion de l'AP ?

→ Quels sont les avantages et inconvénients des approches globalisantes et stéréotypées versus des démarches de co-construction du type « modélisation d'accompagnement » ? Quels sont les biais et dérives d'instrumentalisation (ex : un groupe d'acteurs arrive à faire dire à ces outils ce qu'il veut entendre) des deux démarches ? Comment prévoir l'impact à long terme de chacune de ces démarches sur la gestion de l'AP ?

Il n'existe actuellement pas de bases de données sociales globalisées. Comment les sciences sociales contribuent-elles à la définition de systèmes de suivi/évaluation ?

Comment prendre en compte dans les indicateurs de suivi/évaluation les différences contextuelles liées à des objectifs écologiques de création versus restauration d'un patrimoine de conservation ?

Aspects juridiques :

Quelle sont les limites de la légitimité d'un groupe d'acteurs impliqué dans la gestion (ex. définition de la légitime défense dans un contexte de lutte anti-braconnage) ? Comment définir des indicateurs de régulation juridique ? Cette notion étant entendue au sens large, sans réduction à la norme imposée par l'Etat, en incluant le droit positiviste, les représentations et les habitus (dont les démarches de concertation, qu'elles soient « endogènes » ou établies dans le cadre de projets de conservation). Les systèmes juridiques et fonciers sont extrêmement complexes dans les contextes du Sud, et la mise en œuvre des politiques publiques est très compliquée. Ne pourrait-on envisager un système légal « itératif », qui intègre progressivement les innovations, favorisant une mise en œuvre opérationnelle moins brutale et plus réaliste.

Réflexion autour de la notion de « performance »...

L'histoire de la gestion des aires protégées d'Afrique du Sud a permis d'illustrer le fait qu'avec des moyens financiers importants (présence de clôtures quasiment autour de chaque AP) et une politique nationale autoritariste on pouvait obtenir des résultats satisfaisants en termes de conservation de la faune. Le noyau dur des AP semble être un outil performant pour protéger la biodiversité animale sauvage...(les indicateurs d'effectifs et de dynamique des populations animales sauvages en témoignent !)

Cependant, cette approche a impliqué, historiquement, l'exclusion des communautés périphériques. Dès lors, pouvons-nous dire qu'un système construit sur un tel déni des réalités sociales et dont le fonctionnement est garanti par des barrières le coupant de l'extérieur est performant sur le long terme... ?

(E. Rodary ; M. Etienne)

La performance d'une aire protégée peut être évaluée par rapport à son objectif initial mais ces objectifs peuvent également évoluer au cours du temps. La recherche en sciences sociales et en sciences naturelles peut aider à mieux problématiser les questions selon les sites et ensuite à hiérarchiser et prioriser les objectifs (écologique, sociaux etc.), ces deux démarches étant fondamentalement différentes.

Réflexion autour de choix des indicateurs

L'utilisation d'indicateurs de valeur en économie par exemple, fait référence de manière explicite à des courants idéologiques. Ainsi, pour évaluer un service écosystémique ou une aire protégée, soit nous prenons le prix des biens et services qui sont dans l'aire protégée selon la théorie néo-classique – c'est la théorie dominante, ancrée dans le marché. Soit nous appliquons les méthodes de l'ecological economics, où il s'agit de voir ce qu'il faut payer pour maintenir un bon fonctionnement de l'écosystème. Il existe aussi une démarche purement comptable : le coût d'opportunité. Ou encore l'économie institutionnelle, qui dira que la valeur résulte d'une négociation.

Les indicateurs ne sont pas neutres. Ceci est bien intégré chez les économistes, mais est-ce assumé de la même manière en sciences naturelles ?

Les indicateurs dits « de sciences sociales » sont généralement construits par des économistes ou des écologues, assez superficiels et restent extrêmement descriptifs. Ils ne rendent pas compte du fonctionnement des sociétés, c'est la raison pour laquelle la dimension historique en est systématiquement absente. Cela mène la question suivante : comment concevoir des indicateurs de sciences sociales qui aient du sens ? Comment amener l'histoire dans les problématiques des aires protégées, et comment amener les historiens à réfléchir en termes d'indicateurs ?

(C. Aubertin ; G. David)

Réflexion sur les bases de données

Malgré l'existence de bases de données globalisées, des données élémentaires, quantitatives et qualitatives, manquent encore cruellement dans les pays du Sud. Il est vrai que dans le contexte des pays du Sud, avec l'omniprésence de la corruption et le risque de captation par les élites, ces lacunes conditionnent parfois le succès des projets (ex : tourisme en Zambie, conservancies de Namibie etc.). Néanmoins, ces données seraient nécessaires pour mener des évaluations et proposer des innovations de gouvernance.

Par ailleurs, la plupart des données existantes sont globalisées, et pas localisées, y compris en sciences sociales, notamment avec des instituts spécialisés comme GLOBE avec le Global Leadership, un important programme américain qui vise à développer des indicateurs sur le leadership international et qui peut être agrégé par pays ou désagrégé.

Par ailleurs, très peu d'indicateurs de biodiversité sont effectivement liés aux sciences sociales – un seul existe, sur la baisse du nombre de langues, notamment l'extinction. Ceux qui pilotent ces bases de données piloteront la norme et les futurs indicateurs. En termes de recherche, le thème de la sociologie ou de la politique de la construction des indicateurs pourrait être intéressant.

(S. Morand ; E. Rodary ; A. Binot)

Session 2 : « Transfert » de compétences/Communication/Formation/Renforcement des capacités

Animation : Véronique André-Lamat et Charles Doumenge

Exposés introductifs

Michel Etienne. Méthodes d'accompagnement pour une gestion concertée des aires protégées

Stéphane Manceron. La prise en compte des acteurs mobiles dans les plans de gestion en Afrique subsaharienne. Le cas du complexe WAP (Niger, Burkina Faso, Bénin)

La première présentation portait sur une méthode d'accompagnement de la création de réserves de biosphère et de l'évaluation des progrès accomplis depuis la création de la réserve. Cette méthode s'intéresse en particulier à la construction d'une représentation commune du territoire et de sa dynamique par les parties prenantes concernées. Elle s'attache à résoudre les questions d'enjeux de gestion des ressources naturelles et de zonage du territoire. Parler « d'enjeux » plutôt que de « contraintes » facilite les discussions entre parties prenantes et l'identification de solutions acceptées par tous. Les réponses apportées à ces questions buttent sur divers problèmes dont : la représentativité des parties prenantes, le partage des connaissances et des enjeux entre parties prenantes, et l'adaptation d'une méthode générale à des contextes spécifiques (représentation spatiale, langues...).

La seconde présentation portait sur l'intégration d'acteurs mobiles (éleveurs transhumants) dans une démarche de zonage (figeage territorial) et d'aménagement d'un complexe d'aires protégées. Elle soulevait le problème de compatibilité d'outils classiques de gestion avec des activités prenant leur source très loin de l'aire protégée et fluctuantes dans le temps. La nécessité de définir un zonage par problème à résoudre et/ou par objectif de gestion et par période (périodicité, fluctuations non prédictibles) devrait être plus largement prise en compte dans les démarches d'aménagement des aires protégées.

Quelles difficultés spécifiques sont relatives à l'instauration d'un zonage fluctuant, adapté aux réalités de populations mobiles et d'activités fluctuantes dans le temps ? Comment dépasser ces difficultés ?

La définition d'un zonage initial est souvent réalisée sur la base de connaissances insuffisantes ou d'un collectif non représentatif de toutes les parties prenantes. S'il est possible de définir par après de nouveaux zonages ou d'inclure de nouveaux acteurs dans les négociations, la réflexion ultérieure sera fortement impactée par le premier zonage et le premier collectif.

Comment gérer les écueils constitués par l'insuffisance des connaissances et la représentativité partielle des parties prenantes au démarrage des processus d'aménagement et de gestion des aires protégées ?

Remettre en cause les outils actuels de planification et de zonage devient une nécessité. En France, l'exemple des chartes révisables des parcs nationaux et des parcs naturels régionaux peut permettre de répondre partiellement aux questions soulevées ci-dessus. La mise en place d'un « droit négocié » permet de créer de la souplesse, d'adapter le droit aux réalités écologiques, économiques, sociales, etc., ainsi qu'aux perceptions et enjeux portés par les acteurs, qui évoluent au cours du temps.

Sous quelles conditions (politiques, légales, institutionnelles...) l'instauration d'un droit « adaptable », « négocié », peut-il favoriser la souplesse nécessaire dans l'aménagement et la gestion des aires protégées ?

Les processus de co-construction d'un projet d'aire protégée, du zonage d'une aire protégée, de la rédaction d'une charte..., où les différentes parties prenantes sont participent de concert aux réflexions et aux prises de décisions peut paraître classique aux yeux des spécialistes en sciences sociales. Pourtant ces approches ont souvent été menées dans des projets pilotes et sur des sites restreints, et ne sont pas encore généralisées et systématisées.

Comment changer d'échelle, démultiplier les résultats acquis sur quelques sites et généraliser les démarches de co-gestion des aires protégées ?

La recomposition des alliances et des positions des parties-prenantes est fonction de l'information détenue par chacune et de celle qui est diffusée, partagée. La maîtrise de l'information (savoirs scientifiques ou empiriques, intérêts en jeux...) participe des enjeux de pouvoirs autour des aires protégées. La confrontation entre le savoir scientifique et le savoir empirique est nécessaire afin de

s'accorder sur les états initiaux et sur l'évolution de la ressource. Pourtant, les protocoles de suivi-évaluation n'intègrent pas facilement les usagers. Ces dernières années, on a beaucoup travaillé sur les prises de décisions et sur la gestion participatives mais pas assez sur le suivi et l'évaluation participative. Construire de nouveaux indicateurs pertinents et maitrisables par les parties-prenantes concernées, ensemble, permet de parvenir à une représentation commune de la ressource et de se donner les moyens de l'évaluer au cours du temps. Toutefois, le poids exercé par les organismes de conservation ne milite pas en faveur d'indicateurs localement définis et adaptés mais pour des indicateurs mesurables partout de la même manière, permettant les comparaisons globales. Les deux démarches possèdent leur légitimité et ne devrait pas être exclusives l'une de l'autre.

Comment développer des démarches permettant de produire des indicateurs localement adaptés mais renseignant aussi des évaluations globales ?

Les chercheurs ne connaissent pas toujours les problématiques importantes aux gestionnaires et celles-ci sont parfois considérées comme éloignées des problématiques scientifiques permettant de publier dans des revues internationales. D'autre part, les gestionnaires ont généralement du mal à formuler leurs demandes en termes intelligibles par les scientifiques, sous formes de problématiques attractives pour ces derniers. Il est donc nécessaire de passer beaucoup de temps à identifier les questions communes. Une fois arrivés à leur terme, les travaux scientifiques sont rarement appropriés par les acteurs de terrain. La formation initiale des opérateurs de terrains comme des scientifiques est déterminante pour le succès de cette appropriation.

Quels sont les obstacles à l'identification de recherches adaptées aux besoins des gestionnaires et à un transfert de connaissances effectif entre scientifiques et gestionnaires ? Et comment dépasser ces obstacles ?

Exposé introduisant la table ronde

Noé Mabiala. La gestion des aires protégées au Congo

L'orateur a présenté le cas du développement d'un plan d'aménagement simplifié en périphérie du parc national des Plateaux Batéké, au Congo. Ce plan d'aménagement simplifié a été élaboré et sera mis en œuvre par les communautés locales, avec l'appui de l'administration et des scientifiques. Il a été validé lors d'un atelier rassemblant de nombreux acteurs, dont des autorités politiques et des techniciens d'autres secteurs. Une « charte de responsabilité » définit le rôle des parties prenantes mais aucune procédure d'accompagnement et de suivi n'a été mise en place. Le plan n'est pas encore opérationnel du fait de divers problèmes : ressources et capacités locales limitées au regard du plan, ressources externes difficiles à mobiliser. Ce type de plan d'aménagement n'est pas encore prévu par la législation nationale mais il a été validé par les autorités administratives (démarche pilote).

Les questions relatives au transfert du pouvoir de gestion de l'état vers les communautés locales restent entières, tout comme l'intégration de ce plan dans les plans de développement des entités territoriales formelles ou non (département, région, « paysage transfrontalier »...). Le renforcement des capacités des communautés de base reste problématique. Même en essayant de créer une architecture locale, les problèmes de mise en œuvre se posent.

Si des efforts doivent être fournis en matière de recherche d'accompagnement, ils devraient porter sur la mise au point d'une procédure de suivi-évaluation dans ce cadre particulier de périphérie d'aire protégée (manuel de suivi-évaluation). L'un des principes à retenir concerne le dimensionnement d'activités sur la base des ressources disponibles localement, si modestes soient-elles. Ceci constituera une garantie de pérennisation.

Comment mieux intégrer la gestion des périphéries des aires protégées dans leur protection et valorisation ? Quels mécanismes de suivi-évaluation adaptés aux contextes locaux peut-on mettre en place ? Quelle est l'information utile pour les scientifiques et les gestionnaires et comment cette information est-elle mise à leur disposition ?

Le transfert de certaines compétences des institutions de conservation vers les communautés vivant dans ou en périphérie des aires protégées est freiné par des intérêts contraires. Les ONG internationales ou même nationales sont généralement toutes disposées à étudier et monter des projets de conservation-développement mais elles ne sont souvent pas prêtes à transférer localement leurs compétences (auprès d'ONG locales, d'associations professionnelles ou de toute autre forme institutionnelle). Le renforcement des compétences locales est pourtant primordial pour le succès de la gestion durable des ressources naturelles et des aires protégées.

Comment favoriser le transfert de compétences aux acteurs locaux de la gestion des aires protégées et de leurs périphéries ? Quels types de compétences sont prioritaires ?

Il faut toutefois rester conscient que les « communautés » ne sont stables que pendant une durée relativement limitée dans le temps. Le pouvoir politique n'est pas aussi solide que supposé. Les relations de pouvoir entre les groupes existants doivent être évaluées afin d'en tenir compte dans les montages institutionnels, l'application des décisions...

Comment prendre en compte les instabilités politiques à toutes les échelles (du local à l'international) dans la création et la gestion des aires protégées ?

Dans le cadre d'un appel d'offre à propositions de recherche de l'AIRD, il sera nécessaire de soutenir des recherches répondant aux besoins des gestionnaires et favorisant le transfert de connaissance vers les gestionnaires. Mener des projets de recherche avec les parties-prenantes permettrait de renforcer les compétences locales en suivi-évaluation mais il faudra tenir compte du fait que cela peut aussi déclencher des conflits du fait de la remise en cause des pouvoirs liés à la connaissance. Il serait aussi utile de favoriser la formation par la recherche de scientifiques du Sud, par exemple en finançant des thésards des pays concernés dans le cadre de projets de recherche en coopération (équipes du Nord et du Sud).